



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 / 1 9 9 3

La Laguna, a 29 de junio de 1993.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución formulada en el expediente de indemnización por daños sufridos en vehículo de propiedad particular de A.T.N. (EXP. 26/1993 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

A consulta preceptiva del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, se interesa de este Organismo su parecer en relación con la adecuación de la Propuesta de Resolución formulada en el expediente, incoado por la Consejería de Obras Públicas, de indemnización de los daños sufridos por el vehículo de referencia, a consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras, a la legislación de aplicación, constituida, fundamentalmente, por la Ley 4/84, de 6 de julio, de este Consejo; la Ley Orgánica 3/80, de 23 de abril, del Consejo de Estado; la Ley y el Reglamento de Expropiación Forzosa, así como las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo.

II

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen concluye un procedimiento, iniciado el 11 de enero de 1993, de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a instancia del particular afectado, A.T.N. La naturaleza de dicha Propuesta de Resolución determina la competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente Dictamen y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno para

* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

recabarlo, según resulta, para la primera, del art. 10.6 de la Ley 4/84 en relación con los arts. 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 134.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa (RExF); y, para la segunda, del art. 11.1 de la Ley constitutiva de este Consejo.

La fecha de iniciación del procedimiento -11 de enero de 1993- determina que su tramitación se regule por los arts. 122 de la Ley de Expropiación Forzosa (LExF), 134 al 138 RExF, 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), y, supletoriamente, por la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), según el art. 1.2 y disposición final 1ª.3 de esta última, en relación con el Decreto de 10 de octubre de 1958, ya que este es el Derecho procedimental aplicable según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), en relación con la disposición transitoria del Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP). La aplicación de esta regulación estatal es impuesta por el art. 33.1 de la Ley territorial 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC), en relación con los arts. 149.1.18º de la Constitución (CE) y 32.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan).

III

1. El procedimiento se inicia por el escrito que A.T.N. presenta en la Consejería de Obras Públicas reclamando la indemnización de los daños sufridos en su vehículo, los cuales imputa al desprendimiento de una piedra sobre la carretera GC-150, que va de Guía a Moya, por la que circulaba, en el punto kilométrico 5,500.

La legitimación del reclamante, acreditada como está en el expediente su titularidad sobre el vehículo dañado, resulta del art. 23.a) LPA en relación con los arts. 106.2 CE y 40 LRJAE, vigente cuando la producción del daño y sustituido actualmente por el art. 139 LRJAP-PAC.

La titularidad del servicio público, a cuyo funcionamiento se imputa la causación del daño, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias conforme a los arts. 29.13 EACan, 2 de la Ley 2/89, de 15 de febrero, de Carreteras de Canarias (LCC), y al Real Decreto 2.125/84, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios en

materia de carreteras a la Comunidad Autónoma, sin que esa titularidad haya sido alterada (art. 2 LCC y disposición transitoria 1ª LRJAPC) por la transferencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras -art. 47.2 h) de la Ley 8/86, de 18 de noviembre; Decreto 65/88, de 12 de abril y disposición adicional 1ª.k) LRJAPC-, pues no ha tenido efectividad (disposición transitoria 3ª LRJAPC y disposición adicional del Decreto 65/88).

El órgano competente para dictar la Resolución propuesta es el Consejero de Obras Públicas (arts. 27.2 LRJAPC; 49.1 Ley 7/84, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma; 40.3 LRJAE y 134.1 RExF), y la forma de Orden Departamental es la que impone el art. 42 de la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma, habiéndose interpuesto la pertinente reclamación dentro del plazo de un año que establecía el art. 40 LRJAE, por lo que procede resolver sobre el fondo.

Se ha de observar que el Proyecto de Resolución fundamenta en el art. 139 LRJAP-PAC la competencia del órgano y la observancia del plazo de un año para la interposición de la reclamación. Como estos dos aspectos son cuestiones de procedimiento, conviene recordar que, en puridad, es la regulación procedimental anterior la que debe citarse, según las disposiciones adicional 3ª y transitoria 2ª LRJAP-PAC, y la transitoria del RPAPRP, aunque, al ser ambas regulaciones idénticas, no se derive de la cita de la nueva regulación ningún perjuicio al reclamante.

2. Como cuestión meramente ilustrativa de la tramitación del expediente incoado, seguidamente se ponen de manifiesto ciertas deficiencias apreciadas en el mismo, de diferente significación, a los efectos que se consideren oportunos.

En primer lugar, el escrito de iniciación, la reclamación del particular, no contiene una reclamación concreta, pues ni tan siquiera de forma genérica se solicita la reparación de los daños sufridos, pareciendo más bien una denuncia o puesta en conocimiento de unos hechos. No es este, sin embargo, un error de la Administración; antes bien, un acierto al darle el curso normal que conforme su pretendida finalidad debiera tener, aunque es muestra del escaso razonamiento o fundamentación de la pretensión aducida. En segundo lugar, el informe del ingeniero técnico industrial se incorpora en un folio sin membrete oficial, ni ninguna otra indicación propia de los documentos en los que se hacen constar actuaciones oficiales. En tercer lugar, el

informe del servicio de vigilancia de la carretera se aporta en un folio, este sí con membrete, en el que no se hace constar, en relación a las personas que lo firman, la calidad en que lo hacen, ni su vinculación a la Administración actuante. Finalmente, la inclusión del pie de firma en la Propuesta de Resolución del Jefe de recursos, disposiciones e informes no parece adecuada, cuando la facultad de resolución de estos expedientes corresponde al Excmo. Sr. Consejero.

IV

1. La Propuesta de Resolución resuelve, como se dijo, una reclamación de indemnización de daños que se fundamenta en la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento del servicio público de carreteras. Esta responsabilidad tiene su fundamento constitucional en el art. 106.2 CE, que garantiza la reparación de los daños no expropiatorios causados por el actuar administrativo, con lo que extiende la garantía del patrimonio de los ciudadanos (art. 33.1 CE) más allá de aquellos sacrificios individualizados exigidos por la utilidad pública o el interés social (art. 33.3 CE), conformando así una garantía completa. El régimen de esta responsabilidad -desde su recepción legislativa -arts. 121 y 122 LExF, 40 LRJAE- y posterior constitucionalización (art. 106.2 CE) hasta llegar a la actual regulación legal (art. 139 LRJAP-PAC)- se configura, básicamente, por la existencia de un daño, evaluable económicamente y singularizado con referencia a una persona o grupo de personas, y su conexión causal con el funcionamiento de algún servicio público. La carga de la prueba de estos dos extremos corresponde al reclamante y la de los hechos impositivos de la pretensión (fuerza mayor, culpa del perjudicado, etc.) a la Administración (arts. 1.214 del Código Civil, y 134.2 RExF y 88.2 LPA, sustituidos estos últimos por los arts. 5.3 y 6.1 RPAPRP). Los actos de instrucción para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos se realizarán de oficio (art. 81 LPA y, actualmente, art. 78 LRJAP-PAC).

En relación con lo expresado, se debe recordar que la tramitación del procedimiento administrativo incoado, que, como todos, atraviesa diversas fases, una de las cuales, la instrucción, tiene especial importancia en la medida en que está prevista para la aportación al expediente de cuantos datos, fácticos o técnicos, sean precisos para adoptar la Resolución justa y adecuada al interés general al que la Administración sirve. La prueba y los informes son los instrumentos de los que ha de valerse la autoridad administrativa para conseguir el resultado indicado, pero al ser

juez y parte la Administración, debe practicar no sólo cuantas pruebas considere necesarias para esclarecer la verdad material, sino que, además, ha de valorar el resultado de las pruebas practicadas, tanto las que fueron aportadas por la parte, como las que ella misma hubiera decidido practicar, así como de los informes que haya recabado, con el fin de llegar al convencimiento o certeza moral sobre los hechos alegados.

Pues bien, sentado lo precedente, en el caso que nos ocupa si hemos de hacer una afirmación con total seguridad es precisamente la de la falta de certeza sobre los hechos producidos. Los alegados por la parte no son nada precisos, pero tampoco los informes aportados por la Administración, pues, de un lado, el perito industrial no reconoció el vehículo directamente -ya que, según se dice, el reclamante no dio cuenta al Servicio con la antelación suficiente-; y por otra, el informe del equipo de vigilancia en lugar de ser aclaratorio ofrece más dudas sobre el asunto. En efecto, la expresión "desconocemos las causas de este accidente" quiere decir, en su literalidad, que conocen el accidente pero no sus causas; es decir, conocen la caída de la piedra sobre el vehículo pero no la causa de la caída. Podría también querer decir -en una interpretación con el contexto, en razón a la afirmación que sigue a la señalada-, que conocen que el vehículo tiene un daño -quizá, por puesta en conocimiento por otros, pero no por su propia apreciación directa- pero se desconoce si la causa fue una piedra que cayera sobre el mismo, no siendo relevante por otra parte la sola afirmación de no ser la zona en cuestión zona de desprendimientos, pues dada su configuración nada impediría que éste se hubiera producido aunque fuera un suceso ocasional o puramente fortuito.

La prueba adecuada exigiría el examen del vehículo por parte del perito, cosa que no se hizo; así como de la piedra que se dice causante del daño, que tampoco se hizo, seguramente también por imposibilidad material, pues después del tiempo transcurrido no sería posible identificarla. Sus dimensiones y la altura desde donde cayó ofrecerían datos sobre si el daño producido se corresponde con las circunstancias, o bien si el mismo debió haber sido mayor, o no pudo ser tan grave como fue. También pudo comprobarse el lugar de donde se dice provino la piedra, pues una piedra que se desprende, normalmente, según las condiciones del terreno, siempre deja un lugar diferenciado en el punto de donde cae, apreciable por la escasa exposición a la intemperie que ha sufrido en relación con el resto del terreno.

En definitiva, como se dijo, la finalidad de la actividad probatoria, de llevar al convencimiento moral y a la certeza sobre la verdad material, no se alcanza en el presente caso; y es más, dadas las circunstancias, tampoco podría alcanzarse ahora con la práctica de nuevas pruebas.

Respecto a la prueba testifical, la misma corrobora básicamente lo afirmado por el reclamante, pero adolece igualmente de la precisión mínima exigible para llegar al convencimiento absoluto o dejar fuera de cualquier duda razonable el contenido y realidad de los hechos que se exponen.

2. En consecuencia, existe un daño, real, efectivo, evaluable económicamente en relación con una persona determinada. Asimismo, el hecho dañoso se desenvuelve en el servicio público de carreteras, que corresponde a la competencia autonómica, pues la actividad de conservación y mantenimiento de las carreteras (arts. 1 y 5 LCC) implica la obligación de mantenerlas en las mejores condiciones de seguridad (art. 57.1 del Texto articulado sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial) por lo que el servicio público de carreteras debe evitar los desprendimientos sobre la calzada y el riesgo de que se produzcan, de modo que responde de los daños que causen, con independencia del funcionamiento normal o anormal del servicio. Ahora bien, la actividad probatoria no logró despejar las dudas en relación con los hechos de la denominada "serie causal", ni el reclamante logró probar los mismos de forma indubitada.

Por ello, si la Administración puede y debe valorar las pruebas en su conjunto, y en base al principio de la libre apreciación considera insuficientemente probado que el daño se produjera efectivamente por la caída de una piedra, parece haber cierta contradicción interna en el punto 3 de los Fundamentos de Derecho de la Propuesta de Resolución, pues no se puede decir que algo no es avalado por otros medios probatorios cuando estos medios se han aportado (prueba testifical). Es decir, debieran fundamentarse las razones que llevan a considerar las pruebas verificadas como insuficientes, no simplemente a negar su existencia, que es lo que más bien se deduce de una primera lectura de la indicada Propuesta de Resolución. Ésta, por otra parte, pasa en principio de no tener nada por cierto a más adelante tener por probada "la realidad del accidente", aunque parece querer decir realidad del daño, pues el accidente es el hecho de caer la piedra sobre el vehículo, que es lo que, se afirma, no ha podido ser acreditado.

En atención y respecto al reiterado principio de libre apreciación de la prueba, el Consejo no puede sustituir o modificar una cuestión interpretativa que a la Administración corresponde. Sólo cabría, en relación con la prueba, señalar vicios esenciales en su admisión o práctica que pudieran producir indefensión del reclamante, o en su valoración, como es el caso de error en la apreciación; es decir, si de las pruebas resultara una realidad tan evidente que fuera imposible una interpretación contraria, pero no es ese el supuesto ante el que nos encontramos.

No procede, pues, indemnizar los daños producidos al no quedar acreditado fehacientemente los hechos a los que se imputa su realización.

CONCLUSIÓN

No ha quedado acreditada la realidad del hecho dañoso que el reclamante pretende imputar al servicio público de carreteras dependiente de la Administración autonómica.